

Zwischen Abwehr und Normalität: Einwanderung in Italien und Spanien

Santel, Bernhard

Postprint / Postprint

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Santel, B. (2001). Zwischen Abwehr und Normalität: Einwanderung in Italien und Spanien. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Migration und ethnische Minderheiten 2001/2, 7-15. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-206021>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Zwischen Abwehr und Normalität: Einwanderung in Italien und Spanien

Bernhard Santel

Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein-Westfalen

Italien und Spanien haben vergleichbare migrationspolitische Schicksale.¹ Sowohl in jüngerer historischer Perspektive als auch aktuell weisen die Verlaufsmuster charakteristische Gemeinsamkeiten auf. Ebenso, wie man die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien und Frankreich zu den ‚klassischen‘ Einwanderungsländern rechnen darf, zählen Italien und Spanien zu den ‚klassischen‘ Auswanderungsländern. Millionen Emigranten und ‚Gastarbeiter‘ zog es allein im 20. Jahrhundert nach Nord- und Lateinamerika sowie in die prosperisierenden westeuropäischen Industriestaaten. Zwischen 1900 und 2000 verließen 30 Millionen Italiener ihre Heimat. Von Spanien aus emigrierten im Zeitraum von 1882 bis 1990 7 Millionen Menschen. Die erste Wanderungsphase zwischen 1880 und 1936 war gekennzeichnet durch die Emigration auf den amerikanischen Kontinent, in erster Linie nach Argentinien, Kuba und Venezuela. Mit dem Ausbruch des spanischen Bürgerkrieges ebte die transkontinentale Emigration merklich ab. In einer zweiten Phase (1953-1973) wurden schließlich die westeuropäischen Industriestaaten zu Zielpunkten der Auswanderung. Die dritte Phase ist geprägt von fortdauernder, zahlenmäßig rückläufiger Auswanderung sowie von Rückwanderungen spanischer Arbeitskräfte. Seit den frühen 80er Jahren befinden sich sowohl Spanien als auch Italien schließlich in einem neuen Abschnitt ihrer Wanderungsgeschichte. Sie sind zu Einwanderungsländern für Menschen aus der Dritten Welt geworden.² Für beide Staaten stellt dies eine säkulare Veränderung mit weitreichenden politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Folgewirkungen dar.

Die Transformation Italiens und Spaniens von ‚klassischen‘ Auswanderungs- zu ‚modernen‘ Einwanderungsländern ist auch für die Europäische Union von Bedeutung. Bis in die 80er Jahre war Westeuropa in Staaten gespalten, die Einwanderer und Arbeitskräfte exportierten und andere, die sie importierten. Dieser migrationsstrukturelle Riss gehört der Vergangenheit an. Heute sind sämtliche Staaten der Europäischen Union Einwanderungsländer mit tendenziell positiver Wanderungsbilanz und dem daraus resultierenden Erfordernis, Einwanderungspolitik zu betreiben. Dies hat zu einer sukzessiven Konvergenz der Migrationspolitiken geführt und erst die Voraussetzung dafür geschaffen, dass heute in Brüssel und Straßburg an einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik gearbeitet wird.

Verbunden mit der Einwanderung sind Erscheinungen, die auch in den nördlicheren Staaten der Europäischen Union nicht unbekannt sind. Im Jahr 2000 gab es in Italien und Spanien wiederholt rassistisch motivierte Gewalttaten gegen Einwanderer, über die auch in den internationalen Medien berich-

1 Dieser Artikel ist erstmals erschienen in: Klaus J. Bade (Hrsg.): *Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 4, herausgegeben von der Otto Benecke Stiftung e.V., Osnabrück, 2001, S. 105-115.

2 Vgl. Losi, Natale 1996: *Italien – vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland*, in: Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (Hrsg.): *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen*, Frankfurt/Main, New York, S. 119-138; Martiniello, Marco 1996: *Italy – The Late Discovery of Immigration*, in: Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): *Europe – A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective*, Münster, S. 224-247; Santel, Bernhard 1995: *Migration in und nach Europa. Strukturen, Erfahrungen, Politik*, Opladen, S. 82ff.

tet wurde.³ Im Februar tötete ein geistesgestörter marokkanischer Einwanderer eine ortsansässige Frau in der spanischen Stadt El Ejido. Der Mord löste hasserfüllte und gewalttätige Attacken großen Ausmaßes gegen marokkanische Landarbeiter aus, die durch die Stadt getrieben und mit Steinen beworfen wurden. Für afrikanische Einwanderer in Spanien ist die abwertend verwendete Bezeichnung ‚Moros‘ verbreitet, eine Anspielung auf die Mauren, die 700 Jahre im Land herrschten, bis zur ‚reconquista‘ und Eroberung Granadas 1492 durch Ferdinand II von Aragon.

Auch in Italien ist Rassismus gegen als fremd und nicht zugehörig betrachtete Einwanderer kein unbekanntes Phänomen. Er richtet sich besonders gegen die starke albanische Minderheit, die viele Italiener mit der gestiegenen Kriminalität, mit Drogenhandel und Prostitution in Verbindung bringen. Ähnlich wie in Deutschland entbrennen heftige, im Tonfall deutlich schärfere Debatten über die durch Immigration ausgelösten Veränderungen der vermeintlich homogenen Nationalkultur. Zu besonderer Berühmtheit gelangte dabei der Kardinal von Bologna, Giacomo Biffi, der den Vorschlag unterbreitete, Italien solle nach Möglichkeit nur noch katholische Einwanderer aufnehmen, um so seine nationale und kulturelle Identität zu bewahren. Italien erlebe aktuell einen durch die Immigration von Muslimen ausgelösten „Anschlag“ auf seine christlichen Grundlagen: „Europa wird entweder christlich bleiben oder muslimisch werden.“⁴

Was der katholische Würdenträger hier pointiert wiedergibt, ist in Italien keine Einzelmeinung, sondern reflektiert die Befürchtungen und Ängste in weiten Teilen der Bevölkerung. Einwanderung und Islam sind zu zentralen parteipolitischen Streitthemen avanciert. Seit langem protestiert etwa die norditalienische Lega Nord gegen den Bau von Moscheen für muslimische Einwanderer.⁵ Die heftigen Auseinandersetzungen zum Verhältnis von Nationalkultur, Einwanderung und muslimischer Minderheit lassen vermuten, dass sowohl das katholisch geprägte Italien als auch Spanien am Beginn einer Multikulturalismus- und Identitätsdebatte stehen, die andere europäische Länder, Frankreich, England, Deutschland, schon seit geraumer Zeit erleben.

Spanien und Italien weisen im Vergleich zu den nördlichen Einwanderungsstaaten der Europäischen Union historisch bedingte Unterschiede auf. Beide Länder haben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weder in bedeutsamem Maße am ‚kolonialen‘ Wanderungsmuster partizipiert wie Großbritannien, Frankreich, Belgien oder die Niederlande noch waren sie Aufnahmestaaten für die organisierte Arbeitsmigration der 50er bis 70er Jahre. Deshalb erlebten sie auch nicht die für die übrigen Staaten kennzeichnende Kettenmigration im Rahmen der Familienzusammenführung. Die Zahl der Ausländer ist in Italien und Spanien nach wie vor vergleichsweise gering. Die Zusammensetzung der Bevölkerung weicht entsprechend stark von den Verhältnissen in den ‚älteren‘ europäischen Einwanderungsländern ab. Problemlagen, die immer erst in späteren Stadien der Wanderungsgeschichte an Bedeutung gewinnen, nämlich dann, wenn neben die erste weitere Einwanderergenerationen treten, spielen in Italien und Spanien bis heute eine untergeordnete Rolle. Die öffentliche Debatte fokussiert sich also nicht auf die Themen Einbürgerung und Integration. Die Politiken beider Länder bestehen vielmehr aus einem Mix aus a: verschärfter Einwanderungskontrolle, b: der Verrechtlichung des Aufenthalts illegal eingereister Immigranten, und c: ersten organisierten Anwerbungen für einen enger werdenden einheimischen Arbeitsmarkt. Anders als es die zuweilen hysterische Berichterstattung über die ‚boat people‘ in der Straße von Gibraltar und in der Adria erwarten ließe, kann bis heute

3 Simons, Marlise: Resenting African Workers. Spaniards Attack, in: New York Times, 12.2.2000; Cohen, Roger: Europe's Migrant Fears Rend a Spanish Town, in: New York Times, 8.5.2000.

4 Migration News, Oktober 2000, Jg. 7, Nr. 10, <http://migration.ucdavis.edu>

5 Gegenwärtig gibt es in Italien erst 130 Moscheen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.11.2000

von einer 'Einwanderungsflut' nach Südeuropa keine Rede sein. Die Probleme wachsen allerdings und haben heute sicherlich eine andere Dramatik als noch vor 10 Jahren.

Aktuelle Probleme und Herausforderungen

Nur durch die Adria bzw. die Straße von Gibraltar getrennt, grenzen Spanien und Italien an Regionen mit hoher Auswanderungsbereitschaft, drückender Arbeitslosigkeit und junger Bevölkerungsstruktur.⁶ Hinzu kommen historische Bindungen und Vernetzungen in diese Regionen, die sich migrationsfördernd auswirken. Die Nachbarregionen sind darüber hinaus Transiträume für Migranten und Flüchtlinge aus dem sub-saharischen Afrika, der Türkei, dem Nahen Osten oder China. Fast täglich finden sich in den Medien Berichte über Flüchtlinge, die versuchen, in Booten oder Schiffen überzusetzen. Im Jahr 2000 wurden Pressemeldungen zufolge über 200 Leichen allein an den italienischen Küsten entdeckt.⁷ Der Terminus 'boatpeople', bisher hauptsächlich angewandt auf vietnamesische Flüchtlinge im chinesischen Meer oder auf Kubaner und Haitianer in der Karibik, kennzeichnet auch innereuropäische Wanderungsdramen. Im Jahr 1999 stoppte die italienische Grenzpolizei laut Presseangaben über 1700 Schnellboote und nahm dabei 40.000 illegale Einwanderer in Gewahrsam. Pro Tag sind es etwa 100 Personen, welche die Grenzpolizei beim Versuch, die an der günstigsten Stelle nur 80 Kilometer breite Adria zu überqueren, aufgreift. Italien und Spanien haben als Konsequenz Kooperationsabkommen mit Albanien bzw. Marokko geschlossen, die eine unverzügliche Rücknahme von Einwanderern garantieren sollen. Zudem unterstützen beide Staaten ihre Nachbarländer finanziell und organisatorisch beim Aufbau ihrer Grenzregime. Im Oktober 2000 wurden italienische Hubschrauber in Tirana und Vlore stationiert, mit dem Auftrag, die albanische Küste zu kontrollieren. Darüber hinaus haben Deutschland und Italien vereinbart, ihr Grenzkontrollpersonal auszutauschen. Deutsche Grenzschützer sollen an der Adria, italienische an der Oder Dienst tun.

Immer wieder werfen Menschenhändler, die mit Schnellbooten ausgerüstet sind und von der Grenzpolizei aufgegriffen werden, ihre menschliche „Last“ über Bord. Neben dem Drogenhandel ist 'human smuggling' zu einer einträglichen Geldquelle geworden. Streng zu unterscheiden sind hierbei die Motive der Menschenhändler von denen der Migranten, die oft mehrere tausend Dollar für den Transport zahlen. Letztere handeln aus den gleichen legitimen Beweggründen heraus wie die Millionen Europäer, die im 19. und 20. Jahrhundert nach Nordamerika emigrierten. Bei den international operierenden Menschenhändlern handelt es sich dagegen um Kriminelle, die Migranten ausbeuten und zur bloßen Ware degradieren.

Eine durchaus vergleichbare Situation besteht auch in Spanien. In den ersten 4 Monaten des Jahres 2000 wurden 2.600 vorwiegend afrikanische Einwanderer aufgegriffen, als sie versuchten, in kleinen Booten, sogenannten 'pateras', an der spanischen Küste zu landen. Schätzungen zufolge schaffen es pro Woche knapp 100 Einwanderer, die 8,7 Seemeilen breite Meerenge auf diese Weise zu überqueren: ein lebensgefährliches Unterfangen, bei dem nach Angaben von Hilfsorganisationen in den vergangenen 5 Jahren bis zu 3.000 Menschen starben. Von wachsender Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die spanischen Besitzungen Ceuta und Mellila in Nordafrika. Im Jahr 1999 wurden 7.000 Personen festgenommen, als sie versuchten, illegal einzureisen, um von dort mit Fähren nach

6 Vgl. die Analyse in: International Organization for Migration 2000: World Migration Report 2000, Genf, S. 207ff.

7 Wenn nicht anders erwähnt, sind die nachfolgenden Zahlenangaben und Informationen der ausgezeichneten monatlichen Berichterstattung in den 'Migration News' des Jahres 2000 entnommen.

Spanien zu gelangen. Die Europäische Union hat in Ceuta mit 25 Millionen US-Dollar den Aufbau einer mehrere Kilometer langen Stacheldrahtgrenze mit Überwachungskameras finanziert. Die spanische Polizei installiert zudem gegenwärtig ein 150 Mio. Dollar teures, radar- und infrarotgestütztes Informationssystem, das ca. 35 km Küstenlinie überwachen soll. Das Radar soll in der Lage sein, bereits 7 Seemeilen vor der spanischen Küste Boote an den charakteristischen Wellenbewegungen zu erkennen und die Zahl der Personen in diesen Booten festzustellen. Das Radar löst daraufhin Alarm aus und informiert die spanische Küstenwache. Deren Schnellboote sollen dann noch auf See die Boote abfangen und zur Rückkehr zwingen.

Die verschärfte Kontrollpraxis in der Straße von Gibraltar und in den afrikanischen Besitzungen hat bewirkt, dass auch die Touristeninseln Lanzarote und Fuerteventura zu Zielpunkten der Einwanderung aus Afrika geworden sind. Noch ist hier die Kontrollpraxis weniger scharf ausgeprägt als auf dem europäischen Festland oder in den afrikanischen Exklaven Spaniens. Aber nicht jeder illegale Einwanderer ist auch illegal eingereist. Ohne dass eine genaue Aufteilung erfolgen kann, lehrt die Erfahrung aus anderen Einwanderungsstaaten, dass die meisten illegalen Einwanderer legal als Touristen einreisen. Ihr Aufenthalt wird erst mit dem Überschreiten der zumeist auf drei Monate befristeten Touristenvisa illegal.

Spanien und Italien können heute nicht mehr autonom über ihre Einwanderungspolitiken bestimmen. Vielmehr sind sie eingebunden in die gemeinsame Asyl- und Einreisepolitik der Europäischen Union, die wiederum auf den Vorarbeiten im Rahmen des Schengener Abkommens fußt.⁸ Spanien und Italien sind mit Verspätung in den Schengener Harmonisierungsprozess eingebunden worden, dessen Kernidee darin besteht, nach innen Barrieren für den Personenverkehr abzuschaffen, nach außen um so höhere zu errichten. Im Unterschied zu anderen westeuropäischen Staaten, insbesondere zu denjenigen, die seit langem über eine funktionierende ausländerpolitische Bürokratie verfügen, verzichteten Italien und Spanien in ihrem Grenzkontrollregime bis in die 80er Jahre auf ausgeprägte Personenkontrollen an den Außengrenzen. So führt etwa Martiniello aus: „Before 1986 no Italian immigration policy as such existed. The sole existing text regulating the entry of foreigners on Italian soil was a police decree of the thirties, under fascism, which gave the police discretionary power to give or to refuse a sojourn permit to foreigners wanting to enter the country.”⁹ Während die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union für Angehörige der meisten Staaten der Dritten Welt längst Einreisevisa verlangten und diese nur nach eingehender Prüfung der Reiseabsichten durch ihre konsularischen Vertretungen im Ausland erteilten, war in Italien und Spanien die Einreise ohne Sichtvermerk weiterhin möglich. Als in hohem Maße vom Tourismus abhängige Urlaubsländer waren sie an möglichst unbürokratischen Einreisebestimmungen interessiert.

Seit den 80er Jahren haben die Kernländer des Schengen-Prozesses, Deutschland, die Benelux-Staaten und Frankreich, Italien und Spanien bedrängt, ihre Einreise- und Visapolitiken dem Standard der nördlichen EU-Mitglieder anzupassen, was konkret bedeutete, sie zu verschärfen. Dem Schengener Abkommen konnte nur beitreten, wer den zuvor zwischen den Kernstaaten erarbeiteten ‚acquis‘ übernahm. Spanien, Italien sowie Portugal und Griechenland haben dies inzwischen getan. Es existiert daher heute ein EU-weit harmonisiertes Visa- und Asylregime.

8 Vgl. zum Schengen-Prozess, Santel, Bernhard 1995, S. 173ff; Tomei, Véronica 1997: Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen, Bamberg.

9 Martiniello, Marco 1996, S. 236.

Italien und Spanien haben aber durchaus nicht nur widerwillig an der Europäisierung ihrer Einreisepolitiken partizipiert. Sie sahen darin auch die Chance, kontrollpolitisch zu den nördlichen EU-Staaten aufzuschließen, um so das Image des ‚soft underbelly‘, des europäischen Einfallstors für illegale Einwanderer, zu korrigieren. Da es für Personen aus der sogenannten Dritten Welt und ohne familiäre Netzwerke in die Europäische Union immer schwieriger wird, regulär ein Visum zu erwerben, sehen viele in der illegalen Einreise die einzig verbleibende Möglichkeit, in die ‚Festung Europa‘ zu emigrieren.¹⁰ Das Zuschließen der ‚front door‘ führte dazu, dass sich Migranten über Seiten- und Hintertüren Zugang verschaffen. Insgesamt schätzt man gegenwärtig die Zahl der illegalen Einwanderer in der Europäischen Union auf 3.5 Millionen mit einer jährlichen Steigerung von bis zu 500.000. Die meisten dieser Einwanderer werden in Deutschland, Griechenland, Italien, Spanien und Portugal vermutet. Für Italien nimmt die OECD gegenwärtig eine Größenordnung von 135.000 an. Für Spanien wird die Zahl der illegalen auf knapp 250.000 veranschlagt.¹¹

Es wäre irreführend, die Einwanderung nach Italien und Spanien monokausal auf demographischen Druck, ethnisch-religiöse Verfolgung oder Armut, also auf „Push-Faktoren“, zurückzuführen. Sie ist vielmehr in entscheidendem Maße nachfrageinduziert, also durch ‚Pull-Faktoren‘ bedingt. Italien und Spanien haben sich in den vergangenen Jahrzehnten wirtschaftlich in raschem Tempo modernisiert. Diese Entwicklung hatte einen Rückgang der Auswanderungsbereitschaft zur Folge und führte inländisch in bestimmten volkswirtschaftlichen Sektoren zu einem Mangel an Arbeitskräften, trotz hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit – in Spanien beträgt sie 21%, in Italien 12% (Süditalien 20%). Da viele Italiener und Spanier nicht bereit waren, schlecht bezahlte und körperlich anstrengende Tätigkeiten auszuüben, rückten Immigranten aus der Dritten Welt in diese Tätigkeitsfelder nach. Die Beschäftigungsschwerpunkte der Migranten unterscheiden sich notwendigerweise stark von jenen in den europäischen Staaten, die in den 50er -70er Jahren Arbeitskräfte für die Industrie anwarben. In Spanien und Italien ist das Gros der Migranten nicht im verarbeitenden Gewerbe tätig, sondern in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor. Für geringe Löhne arbeiten sie auf Plantagen, in Gewächshäusern oder verrichten Hausarbeit. Schätzungen zufolge sind etwa in Italien bis zu 1/3 der Reinigungskräfte Einwanderer; zudem sind sie etwa in Gießereien oder Gerbereien überproportional häufig beschäftigt. In der euromediterranen Zone gibt es generell einen starken informellen Sektor, eine breite Schattenwirtschaft mit Arbeitsmöglichkeiten in Restaurants, im ambulanten Kleinhandel, im Baugewerbe, in Fischerei und Fischverarbeitung.¹² Der spanische Staat bestraft Unternehmer, die Illegale beschäftigen, mit Bußgeldern bis zu 3.000 Dollar. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten kommt es aber auch hier zu Gemengelungen von legaler und illegaler Arbeit, die von den Behörden weder unterbunden werden können noch sollen. Auf Druck der verbandlich straff organisierten Agrarindustrie, die über gute Kontakte ins politisch-administrative System verfügt, wird gar nicht erst gegen illegale Beschäftigungsverhältnisse vorgegangen, weil der Verzicht auf billige, nichtregi-

10 Vgl. dazu umfassend die Beiträge in: Drüke, Luise/Weigelt, Klaus 1993: Fluchtziel Europa. Strategien für eine neue Flüchtlingspolitik, Bonn. Für andere Gruppen, Fachkräfte, Familienmigranten etc. ist die Einwanderungspolitik in der OECD allerdings durchaus liberal und offen. Vgl. Santel, Bernhard: Freizügigkeit, Wohnbürgerschaft und staatsbürgerliche Inklusion in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: Schulte, Axel/Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Internationale Migration und freiheitliche Demokratien. Jahrbuch Migration 1999/2000, Münster/Hamburg/London, 1999, S. 101-134

11 Vgl. zu den Zahlenangaben und zur illegalen Einwanderung nach Europa, OECD: Internationale Migrationstrends. Ausgabe 1999, Paris 2000, S. 257-280.

12 Vgl. Bade, Klaus 2000: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München, S. 325.

strierte Arbeitskräfte für viele landwirtschaftliche Produktionsbereiche dem ökonomischen „Aus“ gleichkäme.

Es ist also festzuhalten, dass Spanien und Italien nicht zuletzt aufgrund ihrer Teilnahme am Schengen-Prozess die Einreise- und Kontrollpolitiken sukzessive auf den Standard der nördlichen Staaten der Europäischen Union gebracht haben. Mit diesen Maßnahmen zur Kontrolle der Einwanderung gehen seit den 80er Jahren Bemühungen einher, den irregulär eingereisten Arbeitskräften die Chance auf eine Legalisierung ihres Aufenthaltes zu ermöglichen. Im Unterschied etwa zu Deutschland, das gleichfalls über eine hohe Zahl von irregulären Einwanderern verfügt, haben die südeuropäischen Staaten wiederholt Gesetze zur Legalisierung verabschiedet und sind dabei dem US-amerikanischen Beispiel gefolgt. Italien legte erstmals 1986 ein Programm zur Regularisierung des Aufenthaltes von illegalen Zuwanderern auf. Das am 30. Dezember 1986 verabschiedete „legge 943/86“ war jedoch nur bedingt erfolgreich. Bis zum 30. September 1988, der festgesetzten Frist, nutzen nur 118.706 Einwanderer die Chance, eine Aufenthaltserlaubnis zu erwerben. Bei einer zu diesem Zeitpunkt geschätzten Zahl von knapp 400.000-500.000 waren dies lediglich 20-25% aller im Land lebenden illegalen Einwanderer. Viele weigerten sich, ihren Aufenthalt anzumelden, meist aus Angst davor, entlassen zu werden. Die Arbeitgeber der Einwanderer sind oft nicht bereit, die obligatorischen Kranken- und Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen. In kalter volkswirtschaftliche Rationalität bevorzugen sie illegale Arbeitskräfte, denn sie sind billiger als legale, zudem schwach, gewerkschaftlich kaum oder gar nicht organisiert und daher überwiegend wehrlos. Viele Arbeitgeber drohen mit Entlassung für den Fall der Regularisierung. Auch in den Jahren 1990, 1997 und 1998/99 gab es Legalisierungsinitiativen in Italien. Insgesamt haben in den 90er Jahren 850.000 Personen Anträge gestellt, 250.000 allein in den Jahren 1998/99. Von diesen 250.000 erhielten 135.000 eine Aufenthaltsgenehmigung. Bedingung dafür war eine gewisse Mindestaufenthaltszeit und der Nachweis einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Spanien ist dem italienischen Beispiel gefolgt und hat der eingewanderten Bevölkerung mehrfach – 1985, 1991, 1996 – die Möglichkeit eingeräumt, Aufenthaltserlaubnisse zu erwerben. Ende 1999 beschloss das spanische Parlament erneut ein Legalisierungsgesetz. Anspruchsberechtigt waren Ausländer, die bereits im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung waren, sich also schon einmal legal im Land aufgehalten hatten, dieses aber nach dem Ende der Visafrist nicht wieder verließen. Von März 2000 bis zum 31.7.2000 stellten 225.000 Einwanderer einen Antrag auf Legalisierung. In knapp der Hälfte der Fälle wurde der Antrag positiv beschieden. Die größte Gruppe unter denen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhielten, waren Marokkaner, gefolgt von Personen aus Ecuador, Kolumbien, China und Rumänien.

Die regelmäßig durchgeführten Legalisierungsprogramme haben insgesamt zu einer Befriedung der Verhältnisse in Spanien und Italien beigetragen. Beide Staaten unterstreichen damit, dass Migranten nicht nur Arbeitskräfte sind, die je nach wirtschaftlicher Opportunität frei eingesetzt werden können, sondern über Rechte verfügen, die staatlicherseits auch gesichert werden. Sie mussten allerdings stets gegen politischen Widerstand durchgesetzt werden. Zum einen macht die Regelmäßigkeit der Programme deutlich, dass der Staat bei der Kontrolle der Außengrenzen nicht sehr erfolgreich ist, zum anderen wird Zuwanderern signalisiert, dass sie trotz illegaler Einreise die Perspektive eines sicheren Aufenthaltes besitzen. Jetzt, da beide Staaten über eine steigende Zahl von regulär im Land lebenden Zuwanderern verfügen, stellt sich die Notwendigkeit, von der Kontroll- zur Integrationspolitik überzugehen. Der Aufbau einer auch sozialpolitisch flankierten Politik der Eingliederung in alle Bereiche der Gesellschaft zählt in beiden Ländern zu den vordringlichsten Zukunftsaufgaben.

Neben der Legalisierung sind Spanien und Italien dazu übergegangen, Zuwanderer gezielt für den Arbeitsmarkt anzuwerben. Spanien hat einen Vertrag mit Marokko geschlossen, der vorsieht, dass künftig bis zu 300.000 Marokkaner pro Jahr Einreisevisa erhalten können. Madrid hat sich dazu verpflichtet, für Transport und Unterkunft der Gastarbeiter aufzukommen, die bis zu 9 Monate im Land bleiben können. Nach vier Jahren regelmäßiger Beschäftigung eröffnet sich für sie die Chance auf eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. Dahinter verbirgt sich die Überlegung, dass die Ermöglichung legaler temporären Zuwanderung den irregulären Einwanderungsdruck senken könnte. Italien ging in den vergangenen Jahren sogar noch einen Schritt weiter. Im Jahr 1998 wurde ein auf Quoten basierendes Einwanderungsgesetz verabschiedet und etwa für das Jahr 2.000 eine Quote von 63.000 Visa festgesetzt.¹³ Darunter waren 6000 Einwanderervisa für Albaner sowie jeweils 3.000 für Marokkaner und Tunesier. Insbesondere die Wirtschaft im prosperierenden Norden des Landes hat die Regierung immer wieder ersucht, mehr Einwanderer ins Land zu lassen. Dieser Druck wird zunehmen, da Italien eine geringe Geburtenrate aufweist und schon aus diesem Grund eher auf mehr als auf weniger Einwanderung angewiesen sein wird.

Die von der Regierung implementierten Programme zur Aufenthaltsregulierung haben zu einer beträchtlichen Reduktion der Zahl illegaler Einwanderer in Italien und Spanien geführt und gleichzeitig die Zahl der offiziell registrierten Ausländer erhöht. Verglichen mit Deutschland oder Frankreich weisen Italien und Spanien jedoch nach wie vor geringe Ausländeranteile auf. Diese erhöhen sich allerdings wesentlich schneller als in den anderen Staaten der Europäischen Union, wie die nachfolgenden Tabellen verdeutlichen.

Tab. 1: Zahl der in Italien registrierten Ausländer, 1985, 1990, 1995 und 1997(in 1000)

	1985	1990	1995	1997
Marokko	2.6	78.0	94.2	131.4
Albanien	34.7	83.8
Philippinen	7.6	34.3	43.4	61.3
Vereinigte Staaten	51.1	58.1	60.6	59.6
Tunesien	4.4	41.2	40.5	48.9
Ehemaliges Jugoslawien	13.9	29.8	56.1	44.4
Deutschland	37.2	41.6	39.4	40.1
Rumänien	..	7.5	24.5	38.1
China	1.6	18.7	21.5	37.8
INSGESAMT	423.0	781.1	991.4	1.240.7
..davon EU	..	148.6	164.0	168.1

Quelle: OECD 2000, S. 325.

Ende 1997 betrug die Zahl der in Italien offiziell registrierten Ausländer 1.24 Mio. Gegenüber 1985 und dem damaligen Stand von 423.000 ist das eine Verdreifachung binnen 12 Jahren. Der Ausländer-

13 Vgl. Migration News, Nr. 3, März 2000.

anteil an der Bevölkerung liegt aktuell bei etwa 2.2% der Bevölkerung. Die mit Abstand größte ausländische Gruppe in Italien sind Marokkaner, mit 131.000 oder knapp 12% Anteil. Aufgrund der Flüchtlingskrise in Südosteuropa stellen Albaner mit offiziell 84.000 Menschen gegenwärtig die zweitgrößte ausländische Nationalität in Italien. Auf dem dritten Platz liegen Filipinos, vorwiegend Frauen, die insbesondere in den großen Städten als Hausangestellte arbeiten. Auf Platz 4 liegen die Vereinigten Staaten, die noch 1985 den ersten Rang einnahmen. Auffallend mit nur 168.000 Personen ist der sehr geringe Anteil von Personen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.¹⁴ Die deutlich überwiegende Mehrheit der Migranten in Italien sind also „extracomunitari.“

Für Spanien lässt sich eine ähnliche Entwicklung feststellen. Im Jahr 1997 betrug die Zahl der registrierten Ausländer 610.000, was einem Bevölkerungsanteil von 1.5% entspricht.

Tab. 2: Zahl der in Spanien registrierten Ausländer, 1985, 1990, 1995 und 1997 (in 1000)

	1985	1990	1995	1997
Marokko	5.8	11.4	74.9	111.1
Großbritannien	39.1	55.5	65.3	68.3
Deutschland	28.5	31.2	41.9	49.9
Portugal	23.3	22.8	37.0	38.2
Frankreich	17.8	19.7	30.8	34.3
Italien	10.3	10.8	19.8	22.6
Peru	1.7	2.6	15.1	21.2
Dominik. Republik	1.2	1.5	14.5	20.4
Argentinien	9.7	12.1	18.4	17.2
INSGESAMT	242.0	278.8	499.8	609.8
..davon EU	143.5	164.6	235.6	260.6

Quelle: OECD 2000, S. 329.

Auch für Spanien kann ein rasanter Anstieg der Ausländerzahlen festgestellt werden. Zwischen 1985 und 1997 erhöhte sich ihre Zahl von 242.000 auf knapp 610.000. Wie in Italien stellen Marokkaner auch in Spanien das größte Kontingent mit 111.000 Personen. Die zweit- und drittgrößten Gruppen sind Briten und Deutsche, vor allem ältere und wohlhabende Menschen, die ihren Lebensabend an den Küsten des Landes verbringen. Dieses besondere Zuwanderungsmuster bedingt, dass der Anteil der EU-Bürger an allen Ausländern in Spanien bei über einem Drittel liegt. Stark angestiegen ist in den vergangenen Jahren auch die Zahl der Südamerikaner, insbesondere von Menschen aus der Dominikanischen Republik, aus Peru und Argentinien.

Kennzeichnend für Italien und Spanien ist eine im europäischen Vergleich nach wie vor ausgesprochen geringe Zahl von Einwanderern sowie die breite Streuung in der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung. Keineswegs sind es ausschließlich Menschen aus den Anrainerstaaten des Mittelmeeres, dem so genannten ‚islamischen Bogen‘, die nach Spanien und Italien eingewandert

14 Zum Vergleich, der Anteil der EU-Europäer in Deutschland liegt bei knapp 25%.

sind. Allerdings steigt gerade deren Zahl in den vergangenen Jahren besonders rasch an. Zu vernachlässigen ist insgesamt auch die Zahl der Asylbewerber in Italien und Spanien. In Spanien hat sich die Zahl der Asylbewerber in den späten 90er Jahren auf etwa 5.000 eingependelt. Nahezu 70% der eingereichten Anträge werden sofort abgelehnt. Im Jahr 1997 lag die Anerkennungsquote bei nur 2.7%.¹⁵ In Italien wurden 1997 knapp 1.800 Asylbewerbern und über 3.200 Flüchtlingen eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt.¹⁶

Zusammenfassung

Spanien und Italien sind späte Einwanderungsländer. Exportierten sie noch in den 50er bis 70er Jahren Arbeitskräfte, so sind sie heute Zielpunkte internationaler Migration. Daraus resultiert die Notwendigkeit, administrativ von Auswanderungs-, auf Einwanderungs- und Integrationspolitik umzustellen. In den vergangenen Jahren ist die Zahl der Ausländer aus der Dritten Welt deutlich angestiegen. Verantwortlich dafür ist nicht zuletzt der wachsende Bedarf an Arbeitskräften in bestimmten Sektoren der Volkswirtschaften. Hinzu kommt der aus dem weltweiten Wohlstandsgefälle gespeiste Auswanderungsdruck sowie die aus der weltweiten kommunikativen und mobilen Integration erwachsenden Möglichkeiten zur Migration. Von einer Masseneinwanderung aus Afrika oder Asien kann allerdings bis heute keine Rede sein. Eine Ursache für viele 'Katastrophenszenarien' über nicht mehr beherrschbare Einwanderungswellen scheint u.a. in der Unterschätzung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten zu liegen. Die Staaten der Europäischen Union haben die Kontrolle über ihre Außengrenzen keineswegs verloren. Durch die Verhängung des Sichtvermerkszwangs für sogenannte Problemstaaten im Anschluss an die Vorgaben des Schengener Abkommens sowie den Abschluss bilateraler Abkommen über die Rückübernahme illegal eingereister Einwanderer, haben Italien und Spanien gezeigt, dass sie über wirksame administrative Mechanismen zur Verhinderung ungewollter Zuwanderung verfügen. Für viele Migranten ist dies allerdings gleichbedeutend mit dem Ausschluss aus der 'Festung Europa'. Zur Zeit bestehen die Einwanderungspolitiken Italiens und Spaniens im Wesentlichen aus einem Mix von verschärften Einreisebestimmungen, der Legalisierung des Aufenthalts von illegalen Einwanderern und ersten, vorsichtigen Ansätzen zur organisierten Anwerbung von Arbeitskräften. Die Äußerungen Kardinal Biffis und die rassistischen Attacken in El Ejido zeigen indes, dass Italien und Spanien zwar Einwanderungsländer geworden sind, die sozialen und kulturellen Implikationen dieser Transition aber noch keineswegs verarbeitet haben.

15 Vgl. OECD 2000, S. 230.

16 Vgl. OECD 2000, S. 179.